

EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS COMO INSTRUMENTO DE EQUIDAD TERRITORIAL EN COLOMBIA

THE GENERAL SYSTEM OF ROYALTIES AS A TOOL OF TERRITORIAL EQUITY IN COLOMBIA

LE SYSTÈME GÉNÉRAL DE REDEVANCES COMME OUTIL DE ÉQUITÉ TERRITORIALE EN COLOMBIE

Fecha de recepción: 2 de mayo de 2015

Fecha de aprobación: 20 de junio de 2015

Pedro Alfonso Sánchez-Cubides¹

¹ Doctor en ciencias de la educación, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC), docente investigador de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Correo: pasc49@hotmail.com.

Resumen

El presente artículo tiene como propósito analizar la equidad territorial en Colombia generada como consecuencia de la expedición del Acto Legislativo 05 de 2011 que creó el Sistema General de Regalías –SGR–, conformado por el conjunto de ingresos provenientes de la explotación de recursos naturales no renovables, junto con las asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones de tales ingresos; reforma realizada en atención a la bonanza económica que se venía generando por esa época como consecuencia de la productividad minero-energética del país y soportada en cuatro principios: ahorro para el futuro; equidad regional, social e intergeneracional; competitividad regional; y buen gobierno, cuyo desarrollo se llevó a cabo a través de la Ley 1530 de 2012.

Palabras clave

Regalía, equidad, departamento, distrito, municipio

Abstract

This article aims to analyse the equity territory in Colombia generated as result of the expedition of the 05 legislative act of 2011 that created the General System of Regalías - GSR-, formed by the set of income derived from the exploitation of nonrenewable natural resources, together with the mappings, entities, procedures and regulations of such income, reform carried out in response to the economic boom that had been generated at that time as a result of mining productivity - energy of the country and supported on four principles: saving for the future; regional, social and equity between generations; regional competitiveness and good governance, whose development took place through the Law 1530 of 2012.

Keywords

Regalia, equity, department, district, municipality

Résumé

Cet article vise à analyser l'équité territoriale en Colombie généré à la suite de la délivrance de l'acte législatif 05 de 2011 qui a créé le système général de redevances -SGR-, constitué de l'ensemble des recettes de l'exploitation des ressources naturelles non renouvelables avec les affectations, les organes, les règles et règlements de ces revenus, la réforme des soins dans le boom économique qui avaient été générés par ce temps en raison de la productivité de l'exploitation minière - l'énergie dans le pays et pris en charge sur quatre principes: épargner pour l'avenir ; l'équité régionale, sociale et intergénérationnelle; la compétitivité régionale et la bonne gouvernance, le développement a été réalisée par la loi 1530 de 2012.

Mots-clés

Les redevances, l'équité, département, région, canton

Introducción

La perspectiva de Estado consignada en la Constitución Política de Colombia como Estado Social de Derecho implica garantizar a los ciudadanos derechos civiles, políticos, sociales, económicos, culturales, colectivos y del ambiente, es decir, se trata de una ideología cuyo fin es redistribuir servicios y derechos con el propósito de proteger la dignidad humana. Tal Estado es expresión de equilibrio entre la libertad y la igualdad.

En este contexto, el Estado debe garantizar la protección de los recursos naturales de la Nación, de conformidad con los siguientes artículos de la Constitución Política: el artículo 8 consignó como obligación del Estado la protección de las riquezas naturales de la Nación, el artículo 63 le da a los parques naturales las condiciones de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad. El artículo 79 dispone el derecho a gozar de un ambiente sano, el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de importancia ecológica, y fomentar la educación para la consecución de los fines propuestos en la Constitución; el artículo 80 establece la obligación del Estado de planificar el manejo a aprovechamiento de los recursos naturales y el deber de garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; el artículo 102 establece la titularidad de los bienes públicos, entre los que se encuentran los recursos naturales, en cabeza de la Nación. El parágrafo del artículo 330 consigna la participación de las comunidades indígenas en relación con la explotación de los recursos naturales que se encuentren en sus territorios.

El artículo 332 registra que la propiedad del subsuelo y los recursos naturales no renovables es del Estado, de tal forma que el dominio del subsuelo y los recursos naturales no renovables es de este Ente al disponer de su titularidad. En consecuencia, la explotación de los referidos recursos naturales no renovables causa a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalías, recursos que se transfieren, en parte, por la Nación a los departamentos, distritos y municipios, convirtiéndose en una fuente de financiación exógena significativa para los entes territoriales, con los cuales los referidos entes pueden materializar de mejor manera sus competencias.

Por lo antes señalado, desde un enfoque cualitativo y soportado en la revisión de diferentes fuentes bibliográficas especializadas en la temática, al igual que material documental; en el presente artículo pretendo establecer y analizar aspectos generales del régimen de regalías en Colombia y reflexionar en torno al SGR-, con énfasis en el principio de equidad territorial.

1. Aspectos generales del régimen de regalías en Colombia

Los recursos naturales se clasifican en renovables y no renovables. Los renovables se caracterizan porque tienen la capacidad o posibilidad de

perpetuarse o dependen de ciclos naturales, entre los que se encuentran el agua, la flora y la fauna. Los recursos naturales no renovables se caracterizan porque su explotación lleva a su agotamiento, tales como los hidrocarburos, carbón, níquel, hierro, cobre, esmeraldas, piedras preciosas, oro, plata, platino, sal, calizas, yesos, arcillas, minerales radioactivos, minerales metálicos, minerales no metálicos y materiales de construcción, entre otros.

Sin embargo, la explotación de recursos naturales no renovables causan a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de otro derecho o compensación que se pacte, de conformidad con el artículo 360 de la Constitución Política.

Con el propósito de ampliar un poco más el concepto de regalía, es pertinente revisar el pronunciamiento que la Corte Constitucional ha llevado a cabo en este sentido:

“La regalía es, en términos comunes, un privilegio, prerrogativa, preminencia o la facultad privativa del soberano y que en términos jurídicos, la regalía es una contraprestación económica que percibe el Estado y que está a cargo de las personas a quienes se otorga el derecho a explorar o explotar recursos naturales no renovables; esa contraprestación consiste en un porcentaje sobre el producto bruto explotado que el Estado exige como propietario de los recursos naturales no renovables, bien directamente o a través de las empresas industriales y comerciales del Estado, titulares de los aportes donde se encuentran las minas de producción” Corte Constitucional. (1995).

De lo anterior se puede deducir el privilegio que tiene el Estado al imponer a personas la obligación de pagarle las regalías cuando explotan recursos naturales no renovables, en calidad de contraprestación al explotar recursos cuya propiedad es del Estado.

Los recursos recaudados por concepto de regalías los deben utilizar la Nación y las entidades territoriales a atender necesidades sociales en aras de materializar los fines del Estado, en razón a que las regalías son propiedad de todos los colombianos. En tal virtud su distribución debe observar el principio de equidad territorial y social, motivo por el cual los entes territoriales no productores ni portuarios también deben participar en la distribución de las mencionadas regalías.

2. Régimen de regalías anterior a la reforma llevada a cabo en el año 2011

En desarrollo del artículo 361 de la Constitución Política de 1991 se expidió la Ley 141 de 1994 por la cual se creó el Fondo Nacional de Regalías y la Comisión Nacional de Regalías, se reguló el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se

establecieron las reglas para su liquidación y distribución y se dictaron otras disposiciones; posteriormente modificada por las Leyes 756 de 2002 y 1283 de 2009, en donde se estableció la clasificación de las regalías en directas e indirectas.

Las regalías directas se definieron como aquellas asignadas a las entidades territoriales en cuya jurisdicción se explotan recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados.

Las regalías indirectas se conceptualizaron como aquellas no asignadas directamente a los departamentos y municipios productores, así como a los municipios portuarios, marítimos o fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados, cuya administración correspondía al Fondo Nacional de Regalías. Podían acceder a estos recursos las entidades territoriales, los resguardos indígenas y otras entidades del orden nacional, a través de proyectos definidos como prioritarios en sus planes de desarrollo, acompañados de estudios de factibilidad o pre inversión.

En cuanto a la distribución de las regalías, primó la inequidad territorial, pues en el caso de la explotación de hidrocarburos, el 68% del total de tales recursos se asignaba a los departamentos, distritos y municipios productores, así como a los distritos y municipios portuarios, dejando solamente el 32% a los demás entes territoriales que podían acceder a estos recursos a través del Fondo Nacional de Regalía, mediante la gestión de proyectos de inversión; situación más radical en cuanto a inequidad se refiere para el evento en que la producción total de un municipio o distrito fuese menor a 10.000 barriles diarios, caso en el cual el porcentaje era del 92% con destino a los entes territoriales productores y portuarios. La inequidad territorial también se presentó en la distribución de las regalías provenientes de la explotación de níquel, hierro, cobre, sal y carbón.

En síntesis, la distribución de las regalías se venía realizando territorialmente de manera inequitativa, en razón a que, en promedio, el 80% de las regalías se distribuían de manera directa a los entes territoriales productores y a los municipios y distritos portuarios y el 20% se destinaba al Fondo Nacional de Regalías al que podían acceder por recursos los demás entes territoriales.

3. El actual régimen de regalías en Colombia

Con los propósitos de propender por la estabilidad económica ante la bonanza minero – energética, la distribución equitativa de las regalías entre los entes territoriales y la reducción de la pobreza, se expidió el Acto Legislativo 05 de 2011 que modificó la distribución y destinación de las regalías en Colombia, reforma soportada en 4 principios: ahorro para el futuro, equidad regional, social e intergeneracional, competitividad regional y buen gobierno.

En coherencia con el propósito del artículo, a continuación hago referencia a la redistribución equitativa, para lo cual el Gobierno Nacional partió del panorama de inequidad en la distribución de los recursos generados por concepto de la explotación de recursos naturales no renovables llevado a cabo entre el período 1994 – 2009 para el cual el monto de tales recursos fue de 42.2 billones de pesos, de los cuales 20.5 billones correspondieron a las asignaciones de los departamentos productores, 9.8 billones a asignaciones de municipios productores, 3 billones a asignaciones de municipios portuarios y 8.9 billones fueron destinados al Fondo Nacional de Regalías, fundamentalmente con destino a los entes territoriales que no tenían la calidad de productores o transportadores.

En términos porcentuales, a los departamentos productores correspondió el 48.6%, a los municipios productores el 23.2%, a los municipios portuarios 7.1% y al Fondo Nacional de Regalías correspondió el 21.1% de los referidos recursos.

Además, según la Gaceta No. 577 de agosto 31 de 2010 del Congreso de la República, de las 783 entidades beneficiarias de los recursos generados por concepto de exploración y explotación de recursos naturales no renovables bajo la categoría de regalías directas, a razón de 32 departamentos y 751 municipios, 17 departamentos y 60 municipios percibían el 95% de tales regalías, es decir, el 10.3% de las entidades beneficiarias de las regalías directas percibían el 95% de los referidos recursos.

En el mismo sentido, es pertinente señalar que el 80% de las regalías terminaban beneficiando solo el 17% de la población colombiana.

La inequidad territorial y social reflejada en el panorama antes señalado, a sabiendas que los recursos naturales no renovables son de todos los colombianos y por tal razón también deben ser de todos las regalías, fue otra de las importantes justificaciones para efectuar la reforma al régimen de regalías, con el propósito de generar mayores niveles de igualdad en la distribución de tales recursos al involucrar a todos los entes territoriales.

La circunstancia antes señalada justifica establecer y analizar el SGR, con énfasis en la equidad territorial, abordando previamente aspectos como el monto y el ciclo de las regalías, en el entendido que el SGR lo integran los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones, de conformidad en el artículo 1 de la Ley 1530 de 2011, norma que desarrolló el Acto Legislativo 05 de 2011.

En referencia al SGR, además es preciso señalar que el artículo 2 de la Ley 1530 de 2012 consignó los fines y objetivos del mencionado SGR, los cuales se analizan en función de los principios esenciales de ahorro para el futuro, equidad regional, social e intergeneracional; competitividad regional y buen gobierno, de la siguiente forma:

- El SGR se establece con el fin de crear condiciones de equidad en la distribución de los ingresos recaudados por concepto de regalías, de manera que se puedan generar ahorros para épocas de escases, promover el carácter contra cíclico de la política económica y mantener estable el gasto público a través del tiempo.
- El SGR se establece con el objeto de adoptar mecanismos de inversión de los ingresos minero – energéticos con el fin que su distribución esté dirigida a la consecución de la equidad social y con ello a la reducción de la pobreza, pues uno de los parámetros para la distribución de gran parte de estos recursos es la pobreza medida a través de las necesidades básicas insatisfechas.
- El SGR se crea con el fin de promover el desarrollo y la competitividad regional de los entes territoriales.
- El SGR se establece con el objeto de fortalecer la equidad regional en la distribución de los ingresos minero – energéticos, a través de la integración de los entes territoriales en proyectos comunes, promoviendo la coordinación y planeación de la inversión de los recursos y la priorización de grandes proyectos de desarrollo, esto en concordancia con las disposiciones de la ley de ordenamiento territorial que determina la asociatividad de los entes territoriales.
- El SGR busca propiciar mecanismos y prácticas de buen gobierno, de manera que la ejecución de recursos se realice de manera efectiva, en cumplimiento de las disposiciones establecidas en los planes de desarrollo y con el fin de reducir la pobreza en la población colombiana, para lo cual se requieren procesos de rendición de cuentas, participativos, transparentes, de lucha contra la corrupción y de gestión pública eficiente y eficaz.
- El SGR además de incluir a las entidades territoriales en la distribución de tales recursos, también incluye las minorías étnicas y culturales de la Nación, tales como las comunidades negras, afrocolombiana, raizales y palenqueras, del pueblo Rom o gitanos y de los pueblos y comunidades indígenas, como herramienta de participación.

3.1 Monto de las regalías

La explotación de recursos naturales no renovables de propiedad del Estado, sobre el valor de la producción en boca o borde de mina o pozo, según corresponda, genera como regalía el siguiente porcentaje, según el artículo 16 de la ley 756 de 2002:

Carbón, cuando la explotación es mayor a 3 millones de toneladas anuales el 10% y cuando la explotación es menor a 3 millones de toneladas anuales el 5%, níquel el 12%, hierro y cobre el 5%, oro y plata el 4%, oro de aluvión en contratos de concesión el 6%, platino el 5%, sal el 12%, calizas, yesos, arcillas y grava el 1%, minerales radiactivos el 10%, minerales metálicos el 5%, minerales no metálicos el 3% y materiales de construcción el 1%.

Para el caso de la explotación de hidrocarburos, el porcentaje de la regalía varía entre el 8% y el 25%.

El régimen de regalías para proyectos de explotación de gas² es el siguiente:

Para explotación en campos ubicados en tierra firme y costa afuera a una profundidad inferior o igual 1.000 pies, se aplica el 80% de las regalías equivalentes para la explotación de crudo; para explotación en campos ubicados costa afuera a una profundidad superior a 1.000 pies, se aplica una regalía del 60% de las regalías equivalentes a la explotación de crudo.

La explotación de hidrocarburos provenientes de yacimientos no convencionales: gas metano asociado al carbón, gas de esquistos o shale gas, aceite o petróleo de lutitas o más conocido como oil shales o shales oils, arenas bituminosas o tar sands, hidratos de metano y arenas apretadas o tight sands se aplica una regalía del 60% del porcentaje de participación de regalías equivalentes a la explotación de crudo convencional, según el parágrafo 1 del artículo 14 de la Ley 1530 de 2012.

La explotación de esmeraldas y demás piedras preciosas generan como regalía el 1.5% del valor del material explotado puesto en boca o a borde de mina, de conformidad con el artículo 19 de Ley 756 de 2002. Los recursos naturales no renovables que no estuvieren sometidos a regalías o impuestos específicos en razón de su explotación, con antelación a la vigencia de la Ley 141 de 1994, las deben pagar a la tasa del 3% sobre el valor bruto de la producción en boca o a borde de mina, según corresponda, según el artículo 18 de la Ley 141 de 1994.

3.2 Ciclo de las regalías

Está conformado por las actividades de fiscalización, liquidación, recaudo, transferencia, distribución y giros a los beneficiarios de las asignaciones y compensaciones directas.

Fiscalización: se define como el conjunto de actividades y procedimientos que se llevan a cabo para garantizar el cumplimiento de las normas y de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, la determinación efectiva de los volúmenes de producción y la aplicación de las mejores prácticas de exploración y producción, teniendo en cuenta los aspectos técnicos, operativos y ambientales, como base determinante para la adecuada determinación y recaudo de regalías y compensaciones y el funcionamiento del SGR, según el artículo 13 de la Ley 1530 de 2012.

Liquidación: de conformidad con el artículo 14 de la Ley 1530 de 2012, se entiende por liquidación el resultado de la aplicación de las variables técnicas asociadas con la producción y comercialización de hidrocarburos y

2 Un barril de petróleo equivale a 5.700 pies cúbicos de gas.

minerales en un período determinado, tales como volúmenes de producción, precios base de liquidación, tasa representativa del mercado y porcentajes de participación de regalía por recurso natural no renovable, en las condiciones establecidas en la ley y en los contratos.

El Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería, son las máximas autoridades para determinar y ejecutar los procedimientos y plazos de liquidación según el recurso natural no renovable de que se trate. Las regalías se causan al momento en que se extrae el recurso natural no renovable, es decir, en boca de pozo, en boca de mina y en borde de mina.

Precios base de liquidación de regalías y compensaciones: la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería señalan, mediante actos administrativos de carácter general, los términos y condiciones para la determinación de los precios base de liquidación de las regalías y compensaciones producto de la explotación de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de lo pactado en los contratos vigentes a la fecha de promulgación de la Ley 1530 de 2012.

Para tal efecto, tienen en cuenta la relación entre producto exportado y de consumo nacional, deduciendo los costos de transporte, manejo, trasiego, refinación y comercialización, según corresponda con el objeto de establecer la definición técnicamente apropiada para llegar a los precios en borde o boca de pozo o mina. En el caso del gas, el precio base está asociado al precio de comercialización de dicho producto en boca de pozo, teniendo en cuenta las condiciones generales señaladas sobre el particular en la normativa y regulación vigente, según el artículo 15 de la Ley 1530 de 2012.

Recaudo: se entiende por recaudo la recepción de las regalías y compensaciones liquidadas y pagadas en dinero o en especie por quien explote los recursos naturales no renovables, por la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería. La Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería establecen mediante acto motivado de carácter general, el pago en dinero o en especie de las regalías, de conformidad con el artículo 16 de la Ley 1530 de 2012.

Transferencia: se entiende por transferencia el giro total de los recursos recaudados por concepto de regalías y compensación en un periodo determinado, que realizan sin operación presupuestal, la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería, a la Cuenta Única del SGR que establezca la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público administra los recursos que se transfieren a la Cuenta Única del SGR hasta tanto se efectúen los giros periódicos a

cada uno de los beneficiarios y administradores de los recursos del SGR, de conformidad con el artículo 17 de la Ley 1530 de 2012.

3.3 Distribución de las regalías

A partir de la reforma llevaba a cabo a través del Acto Legislativo 05 de 2011 y de su desarrollo por medio de la Ley 1530 de 2012, luego de ser superado el periodo de transición, es decir, a partir del año 2015, el 10% de las regalías serán asignadas a los entes territoriales productores y a los municipios y distritos portuarios y el 90% a los nuevos fondos que creó la referida reforma, en atención a los principios de ahorro para el futuro, competitividad regional, buen gobierno y equidad regional, social e intergeneracional, el cual es el centro de atención en el presente trabajo.

En tal sentido, la distribución del 100% de los ingresos del SGR³ a los fondos e instituciones que integran el SGR se lleva a cabo de la siguiente manera:

- El 10% para el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- El 10% para ahorro pensional territorial, recursos que son manejados por el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales –FONPET.
- Hasta un 30% para el Fondo de Ahorro y Estabilización.
- El 10% para las asignaciones directas, es decir, los recursos asignados a las entidades territoriales en cuya jurisdicción se explotan recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan los recursos explotados o sus productos derivados⁴, recursos que son ejecutados directamente por las referidas entidades territoriales.
- El 24% para el Fondo de Compensación Regional.
- El 16% para el Fondo de Desarrollo Regional.

Es pertinente señalar, además, que de los ingresos del SGR se destina un 2% para fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, funciones realizadas por el Ministerio de Minas y Energía o por la entidad a quien este delegue.

3 Estos recursos no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, ni del Sistema General de Participaciones - SGP. El SGR tiene su propio sistema presupuestal que se rige por las normas contenidas en la Ley 1530 de 2012. El Congreso de la República expide bianualmente el presupuesto del SGR. Para el caso de los presupuestos de las entidades territoriales, se debe crear un capítulo independiente en el que se incorporen los recursos del SGR. Estos recursos deben administrarse y ejecutarse de acuerdo con las disposiciones de carácter presupuestal contenidas en la ley del SGR, en la ley bianual de presupuesto y en las reglamentaciones que se expidan para tal efecto. La vigencia de los ingresos y gastos incorporados en el referido capítulo debe ser bienal, concordante con el presupuesto del SGR.

4 Si los recursos naturales no renovables no se transportan a través de puertos marítimos y fluviales, el porcentaje de la distribución de regalías y compensaciones asignado a ellos pasará al departamento en cuya jurisdicción se realizó la explotación del respectivo recurso, según el artículo 21 de la Ley 1530 de 2012.

El referido porcentaje se descuenta en forma proporcional del total de los ingresos del SGR distribuidos, de conformidad con lo señalado anteriormente.

La Ley 1530 de 2012 en sus artículos 11 y 103 definió que se puede disponer hasta del 2% y hasta del 1% anual de los recursos del SGR para el funcionamiento del SGR y el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de las Regalías, respectivamente. Estos porcentajes se descuentan en forma proporcional del total de los ingresos del SGR distribuidos, de conformidad con lo señalado anteriormente. Además, el artículo 154 de la Ley referida, consignó que se asigna el 0.5% de los ingresos del SGR para proyectos de inversión de los municipios rivereños del Río Grande de la Magdalena, incluidos, los del canal del dique, recursos canalizados a través de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena.

3.4 Destinación de las regalías

Los recursos del SGR se destinan, de manera general, al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al ahorro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de ahorro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población.

De manera específica, la destinación de los recursos del SGR es la siguiente:

Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación: los recursos de este Fondo se destinan a financiar proyectos que contribuyan a la producción, uso, integración y apropiación del conocimiento en el aparato productivo y en la sociedad en general, incluidos proyectos relacionados con biotecnología y tecnologías de la información y las comunicaciones, contribuyendo al progreso social, al dinamismo económico, al crecimiento sostenible y una mayor prosperidad para toda la población. Con los recursos del referido Fondo no se pueden financiar gastos corrientes. Los departamentos participan de la distribución de los recursos del mencionado Fondo en la misma proporción en que se distribuya la suma de los recursos del Fondo de Compensación Regional y del Fondo de Desarrollo Regional, según el artículo 29 de la Ley 1530 de 2012.

Fondo de Ahorro y Estabilización: este Fondo, que tiene la calidad de patrimonio autónomo derivado del fideicomiso que debe administrar el Banco de la República, se constituyó para generar ahorro público que se convierta en un soporte económico en épocas de recesión o crisis económica a partir de un manejo adecuado de la bonanza minero – energética que trae consigo el aumento de los recursos generados por la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables.

Los recursos del referido Fondo al igual que sus rendimientos son administrados por el Banco de la República en los términos que establezca el Gobierno Nacional, sin ser distribuidos a las regiones. En los períodos de desahorro, la distribución de estos recursos entre los demás componentes del Sistema se rige por los criterios definidos por la Ley 1530 de 2012.

Además, el Acto Legislativo 05 de 2011 señala que en caso de presentarse un excedente con respecto de los recursos del Fondo en mención, este debe redistribuirse en forma proporcional a las demás instituciones del Sistema. Sin embargo, el artículo 47 de la Ley 1530 de 2011 registró que los excedentes que se puedan llegar a generar con respecto del Fondo de Ahorro y Estabilización deben distribuirse entre los departamentos de manera proporcional a la participación que estos tengan en relación con el Fondo de Compensación Regional, al Fondo de Desarrollo Regional y a las asignaciones directas.

De otro lado, para precisar cuándo se está frente a un momento de desahorro situación requerida para la ejecución de los recursos del Fondo referido, la Ley 1530 de 2011 señaló que tal figura puede materializarse cuando los recursos del SGR, en un determinado año fiscal, sean inferiores a la suma de los montos que corresponden al Ahorro Pensional Territorial, Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Fondo de Compensación, Fondo de Desarrollo y a las asignaciones directas. En tal circunstancia, los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización se pueden utilizar para cubrir la diferencia que se genere. Sin embargo, el desembolso para tal situación, en una vigencia fiscal, no puede ser superior al 10% del saldo del mismo al último día del año inmediatamente anterior.

Girados los recursos del desahorro por el Banco de la República, la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con hasta 30 días para girarlos a los beneficiarios, los cuales se canalizan a través del Fondo de Compensación Regional, el Fondo de Desarrollo Regional y las asignaciones directas, de manera proporcional en función a la participación en los ingresos del SGR en el año respectivo.

Asignaciones directas: estos recursos se destinan a la financiación o cofinanciación de proyectos de inversión para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales⁵, de conformidad con los artículos 1 y 2 de la Ley 1283 de 2009. Sin embargo, las entidades beneficiarias de

⁵ Los municipios con ingresos de asignaciones directas superiores a 2.000 smmlmv recibidos el año inmediatamente anterior, deben destinar al menos el 3% de estos recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial en las comunidades indígenas, negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. Los departamentos con ingresos de asignaciones directas superiores a 2.000 smmlmv recibidos el año inmediatamente anterior, deben destinar al menos el 1% de tales recursos para proyectos de inversión con enfoque diferencial en la poblaciones antes referidas, según el inciso 5 del artículo 40 de la Ley 1530 de 2012

asignaciones directas no están excluidas de participar en los recursos de los demás fondos del SGR. Con los recursos de regalías y compensaciones no se pueden financiar gastos de funcionamiento, ni programas de reestructuración de pasivos o de saneamiento fiscal y financiero.

La Ley 1530 de 2012 señaló la forma como deben liquidarse las regalías y compensaciones con respecto de los yacimientos que se encuentran en dos o más entidades territoriales. En tal caso, la liquidación debe realizarse de manera proporcional a la participación de cada entidad en el yacimiento sin tener en cuenta el área de los municipios en los que se está explotando en la fecha de corte de la liquidación. En este evento, el Ministerio de Minas y Energía debe definir la participación que corresponda a cada beneficiario, mediante la expedición de una resolución.

En el caso de la participación en regalías de los yacimientos que se encuentran en espacios marítimos jurisdiccionales, la ley determina que tendrán derecho a tales recursos las entidades territoriales con costas marinas que estén ubicadas hasta 40 millas náuticas de la zona de explotación, previa delimitación de la Dirección General Marítima.

De otro lado, si el yacimiento de los recursos naturales no renovables explotados se encuentra a una distancia superior a 40 millas náuticas, los recursos por concepto de regalías deben asignarse de manera proporcional a los siguientes fondos: Ciencia, Tecnología e Innovación; Desarrollo Regional, Compensación Regional, Fondo de Ahorro y Estabilización y al Ahorro Pensional Territorial.

Finalmente, de conformidad con el artículo 97 de la Ley 1530 de 2012, la asunción de obligaciones con cargo a los recursos asignados del SGR para los departamentos, municipios o distritos receptores directos de regalías y compensaciones que afecten presupuestos de posteriores bianualidades, es decir, vigencias futuras, requieren para su asunción de la previa autorización proferida por el OCAD de la región a la que pertenezca o cubra la respectiva entidad territorial. Estas autorizaciones no pueden expedirse para periodos superiores a 4 bianualidades que deberá corresponder al plazo máximo de ejecución de los proyectos de inversión, ni exceder el 50% de las proyecciones anuales de ingresos del Plan de recursos para el respectivo fondo u órgano.

Ahorro pensional de las entidades territoriales: los recursos que se generen por este concepto se reparten anualmente entre las entidades territoriales que en el año inmediatamente anterior a la vigencia en la cual se hace la distribución, tengan pasivo pensional, según certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, según el artículo 2 del Decreto 1073 de 2012.

Los criterios de distribución de los recursos pertenecientes a este Fondo son:

- La participación porcentual de cada entidad en el monto de pasivos pensionales no cubiertos registrados en el FONPET, que se determinan por la conformación de dos grupos: el primero integrado por los departamentos y el Distrito capital, y el segundo grupo integrado por los municipios y el resto de distritos.
- Al interior de los grupos señalados anteriormente, se distribuyen los recursos entre las entidades territoriales de acuerdo con lo siguiente:
 - El 40% de acuerdo con la participación de la entidad territorial en la población total del grupo respectivo, para lo cual se toman las proyecciones de las entidades territoriales certificadas por el DANE para cada vigencia en que se realiza la distribución.
 - El 60% según la pobreza relativa, para lo cual se toma el grado de pobreza de cada entidad territorial del respectivo grupo, medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas dividido por el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas nacional. Los referidos índices deben ser certificados por el DANE para cada vigencia en que se realiza la distribución.

Fondo de Desarrollo Regional: los recursos de este Fondo se destinan a la financiación de proyectos de inversión de impacto regional, acordados entre el Gobierno Nacional y las entidades territoriales en el marco de los esquemas de asociación que se creen, en desarrollo de las disposiciones consignadas en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, con el propósito de propender por el mejoramiento de la competitividad de la economía así como la promoción del desarrollo social, económico, institucional y ambiental de las entidades territoriales.

Los recursos del referido Fondo se distribuyen entre los departamentos, para cada año, atendiendo los siguientes criterios: el 60% de acuerdo con la participación del departamento en la población total del país, para lo cual se toman las proyecciones de población departamentales certificadas por el DANE para cada vigencia en que se realiza la distribución; y el 40% según la pobreza relativa, para lo cual se toma el grado de pobreza de cada departamento, medido con el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI, dividido por el NBI nacional, según el artículo 33 de la Ley 1530 de 2012.

Fondo de Compensación Regional: los recursos de este Fondo se destinan a la financiación de proyectos de impacto regional o local de desarrollo en las entidades territoriales más pobres del país, de acuerdo con criterios de necesidades básicas insatisfechas, población y desempleo, y con prioridad en las zonas costeras, fronterizas y de periferia. Es así como los recursos de este Fondo se distribuyen según los siguientes criterios, establecidos en el artículo 34 de la Ley 1530 de 2012:

- El 60%, en partes iguales, para los departamentos receptores por criterio de pobreza departamental y para los departamentos receptores por criterio de pobreza municipal⁶ para lo cual se tienen en cuenta los parámetros de población, con un peso del 40%, pobreza relativa, con un peso del 50%, y tasa de desempleo, con un peso del 10%, de cada uno de estos entes territoriales.
- El 40% para la financiación de proyectos de impacto local, distribuidos así: el 30% para proyectos de impacto local en los municipios más pobres del país, recursos asignados mediante cupos municipales que se definen en proporción a la población de cada uno de los entes beneficiados, proyectos que son ejecutados por los municipios beneficiados; y el 10% para financiar proyectos presentados por los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría que no reciban recursos de la bolsa del 30% antes señalada y que tengan un NBI inferior o igual al 35%.

De todos modos, es preciso señalar que del total de los recursos para financiar proyectos de impacto local, se debe destinar hasta un 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, y hasta otro 8% para iniciativas con enfoque diferencial para las comunidades indígenas.

Fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y el conocimiento y cartografía geológica del subsuelos: El inciso 2 del artículo 13 de la Ley 1530 de 2012, asignó la responsabilidad al Gobierno Nacional de definir los criterios y procedimientos que permitan desarrollar la exploración y explotación de recursos naturales no renovables técnica, económica y ambientalmente eficiente, así como los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización. Para la tercerización de la fiscalización, conforme lo determine el reglamento, se tendrá en cuenta entre otros, la experiencia en metrología en el sector de minerales e hidrocarburos, idoneidad en labores de auditoría, interventoría técnica, administrativa y financiera o revisoría fiscal y solvencia económica.

Sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del SGR: La Ley 1530 de 2012 estableció que los procedimientos y actividades que integran este Sistema deben desarrollarse de manera selectiva, con énfasis en acciones preventivas, sin perjuicio de las funciones que correspondan a las autoridades competentes en materia de inspección, vigilancia y control fiscal o disciplinario; y de investigación, acusación y de juzgamiento de carácter penal.

⁶ Son departamentos receptores por criterio de pobreza departamental aquellos que tienen un porcentaje de población en situación de pobreza, según NBI, superior al 30%, mientras que son departamentos receptores por criterio de pobreza municipal aquellos que tienen municipios con un porcentaje de población en situación de pobreza, según NBI, superior al 35%.

Los actores del Sistema, señalados en el artículo 101 de la Ley 1530 de 2012, son las entidades e instancias administradoras, beneficiarias y ejecutoras de los recursos del SGR, sus ordenadores del gasto y representantes legales y el Ministerio de Minas y Energía o la entidad a quien este delegue la fiscalización.

Funcionamiento del SGR: según el artículo 11 de la Ley 1530 de 2012, el órgano encargado de estos recursos es la Comisión Rectora del SGR, con el propósito de fortalecer las secretarías técnica y los órganos colegiados de administración y decisión.

3.5 Órganos del SGR

De conformidad con el artículo 3 de la Ley 1530 de 2012, son órganos del SGR la Comisión Rectora, el Departamento Nacional de Planeación, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, y de Minas y Energía, así como sus entidades adscritas y vinculadas que cumplan funciones en el ciclo de las regalías, el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación y los Órganos Colegiados de Administración y Decisión -OCAD.

La Comisión Rectora: es conceptualizada como el órgano encargado de definir la política general del SGR, evaluar su ejecución general y dictar, mediante acuerdos, las regulaciones de carácter administrativo orientadas a asegurar el adecuado funcionamiento del Sistema (Ley 1530 de 2012, artículo 4).

Tal comisión está integrada por el Director del Departamento Nacional de Planeación, o su delegado, quien la presidirá; el Ministro de Minas y Energía, o su delegado; el Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado; 2 gobernadores, de los cuales uno corresponderá a uno de los departamentos productores, elegido por los mismos y el otro elegido por la Asamblea de Gobernadores por un período de 1 año; 2 alcaldes, de los cuales uno corresponde a uno de los municipios productores, elegido por los mismos y el otro elegido por la Asamblea de Alcaldes por un período de 1 año; y 1 senador y 1 representante a la Cámara, que hagan parte de las Comisiones Quintas Constitucionales Permanentes y sean elegidos por las respectivas Comisiones, por un período de 1 año, para que asistan a las reuniones de la Comisión Rectora como invitados especiales permanentes, con voz pero sin voto.

Encuanto a la designación de los gobernadores de departamentos productores, la ley establece que para tal caso debe entenderse como departamento productor aquel cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones sean superiores al 3% del total de las regalías y compensaciones recibidas por los departamentos del país a título de asignaciones directas.

En lo referente a municipios productores, se entiende como tal aquel municipio cuyos ingresos por concepto de regalías y compensaciones sean superiores al 1% del total de la regalías y compensaciones recibidas por los municipios del país a título de asignaciones directas.

La comisión, además, tiene la facultad de consignar en su reglamento la participación de otros invitados al Órgano, quienes pueden participar de sus sesiones con voz pero sin voto.

El Departamento Nacional de Planeación: Ente que, según el artículo 9 de la Ley 1530 de 2012, le corresponde ejercer la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora, proponer a la Comisión Rectora la metodología de evaluación y seguimiento de los proyectos a financiarse con los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional, verificar de manera directa o a través de terceros, que los proyectos susceptibles de ser financiados con recursos de los Fondos de Compensación Regional y de Desarrollo Regional, definidos por los OCAD de los mismos, cumplan con los requisitos establecidos por la Comisión Rectora para la aprobación de los proyectos por los OCAD, administrar el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación del SGR, calcular e informar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la distribución de los recursos del SGR entre los fondos y los diferentes beneficiarios, y administrar el banco de proyectos del SGR.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público: le corresponde, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 1530 de 2012, consolidar, asignar, administrar y girar los recursos entre los beneficiarios, destinatarios y administradores del SGR; formular el proyecto de presupuesto del SGR para concepto de la Comisión Rectora y presentarlo en conjunto con el Ministerio de Minas y Energía ante el Congreso de la República para su aprobación; y elaborar los estados financieros del SGR.

El Ministerio de Minas y Energía: el artículo 7 de la Ley 1530 de 2012 le señala, entre otras funciones, las de suministrar oportunamente por intermedio de la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la Agencia Nacional de Minería las proyecciones de ingresos del SGR necesarias para la elaboración del plan de recursos, determinar las asignaciones directas entre los beneficiarios, fiscalizar la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables, adelantar las actividades de conocimiento y cartografía geológica del subsuelo colombiano, y acompañar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la presentación del proyecto de ley de presupuesto del SGR.

El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación: el artículo 10 de la Ley 1530 de 2012 consignó que a este Ente le corresponde proponer a la Comisión Rectora la metodología de evaluación y seguimiento de los proyectos a financiarse con el Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación; verificar directamente o a través de terceros que los proyectos de inversión a financiarse con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e

Innovación, cumplan con los requisitos establecidos por la Comisión Rectora para la aprobación de los proyectos por el OCAD, y ejercer la Secretaría Técnica del OCAD.

Las Secretarías Técnicas de los OCAD: son las dependencias encargadas de proporcionar infraestructura logística, técnica y humana requerida para el funcionamiento de cada uno de los OCAD.

Los OCAD: son los organismos, sin personería jurídica, responsables de definir los proyectos de inversión sometidos a su consideración que se financian con recursos del SGR, evaluar, viabilizar⁷, aprobar y priorizar la conveniencia y oportunidad de financiarlos. Además, designan el ejecutor que debe ser de naturaleza pública.

A través de los referidos organismos se busca transparencia y uso eficiente de los recursos al materializar los triángulos del buen gobierno mediante la participación de los gobiernos nacional, departamental y distrital o municipal. Su reglamentación está consignada en el Decreto 1075 de 2012.

Una vez aprobados los proyectos a financiarse con cargo al SGR, el respectivo OCAD debe determinar la entidad o persona encargada de la ejecución de cada proyecto, bajo el régimen presupuestal definido en la Ley 1530 de 2012 y al de contratación pública vigente. El ejecutor debe garantizar la correcta ejecución de los recursos asignados al proyecto de inversión, al igual que el suministro y registro de la información requerida por el Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación.

La designación del representante del Gobierno Nacional en cada OCAD se realizará por el Presidente de la República, mientras que los representantes de las entidades territoriales deben ser elegidos por sus equivalentes para períodos de un año, mediante el sistema de cuociente electoral, elección que debe ser convocada a más tardar el primer día hábil del mes de febrero de cada año por la Secretaría Técnica de la Comisión Rectora. Sin embargo, en el evento que para 31 de marzo de cada año no hubiese sido posible elegir a los representantes de los alcaldes y gobernadores para los OCAD, continuarán ejerciendo la representación quienes lo hicieron en el período inmediatamente anterior.

OCAD del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación: corresponde a una instancia de carácter nacional y está integrado de la siguiente forma:

Tres ministros o sus delegados, un representante del Departamento Nacional de Planeación, un representante del Departamento Administrativo

⁷ El Departamento Nacional de Planeación viabiliza los proyectos de inversión que cuentan con cofinanciación de los recursos del Presupuesto General de la Nación, según el inciso 2, artículo 26 de la Ley 1530 de 2012.

de Ciencia, Tecnología e Innovación –COLCIENCIAS–, que ejerce la Secretaría Técnica, un gobernador por cada instancia de planeación regional o sus delegados, por períodos anuales, 4 representantes de universidades públicas, por períodos bienales, sin posibilidad de reelección inmediata; y 2 representantes de universidades privadas, por períodos bienales, sin posibilidad de reelección inmediata.

De conformidad con el Decreto 1075 de 2012, la designación de los representantes de las universidades tanto públicas como privadas debe realizarse a partir de la convocatoria llevada a cabo por COLCIENCIAS.

OCAD de los Fondos de Desarrollo y Compensación Regional: tienen el carácter de regionales⁸ y están integrados así:

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado, 3 ministros o sus delegados, el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, los gobernadores de los departamentos que componen el Órgano Colegiado Regional, por la totalidad de su período de gobierno, 2 alcaldes por cada uno de los departamentos que componen el Órgano Colegiado Regional, elegidos por cuociente electoral, por períodos anuales, un alcalde adicional, elegido por los alcaldes de las ciudades capitales de los departamentos que componen el Órgano Colegiado Regional, por períodos anuales.

La secretaría técnica de cada uno de los OCAD regionales es ejercida por la secretaría de planeación de uno de los departamentos que componen el OCAD o por quien este designe.

Los OCAD regionales son los siguientes:

- **OCAD de la región Caribe:** conformado por los departamentos de San Andrés y Providencia, La Guajira, Magdalena, Cesar, Atlántico, Bolívar, Sucre y Córdoba.
- **OCAD de la región Centro – Oriente:** integrado por los departamentos de Norte de Santander, Santander, Boyacá y Cundinamarca.
- **OCAD de la región Eje Cafetero:** conformado por los departamentos de Antioquia, Caldas, Risaralda y Quindío.

⁸ Los proyectos de inversión que se financien con cargo al 40% del Fondo de Compensación Regional pueden ser definidos, evaluados, viabilizados, priorizados y aprobados por los OCAD municipales, cuya conformación es igual a la prevista para los OCAD de asignaciones directas municipales. En el evento en que el alcalde municipal así lo decida, los proyectos de inversión podrán ser definidos, evaluados, viabilizados, priorizados y aprobados por los OCAD departamentales, cuya conformación será igual a la prevista para los OCAD de asignaciones directas departamentales, de conformidad con el artículo 14 de Decreto 1075 de 2012.

- **OCAD de la región Pacífica:** integrado por los departamentos del Chocó, Valle del Cauca, Cauca y Nariño.

- **OCAD de la región Centro – Sur – Amazonía:** conformado por los departamentos de Tolima, Huila, Caquetá, Putumayo y Amazonas.

- **OCAD de la región Llano:** integrado por los departamentos de Arauca, Casanare, Vichada, Meta, Guaviare, Guainía y Vaupés.

OCAD de las regalías directas: la ejecución de los recursos correspondientes a las asignaciones directas se sujetan a las actividades desarrolladas en ejercicio de las competencias de estos órganos, los cuales están conformados de la siguiente forma:

- **Para los departamentos beneficiarios de asignaciones directas:** 2 ministros o sus delegados, el gobernador del departamento beneficiario de asignaciones directas, por su período de gobierno; y el número equivalente al 10% de los alcaldes del departamento, o sus delegados, elegidos por cuociente electoral. En aquellos departamentos donde existen menos de 10 distritos y municipios, el número representativo de sus alcaldes es 2. El período de estos alcaldes es anual.

La secretaría técnica de este OCAD es ejercida por la secretaría de planeación del departamento beneficiario o la oficina que haga sus veces.

- Para el caso de los municipios y distritos destinatarios de asignaciones de regalías directas con ingresos recibidos en el año inmediatamente anterior superiores a los 2.000 smmlv: un delegado del Gobierno Nacional, el gobernador del departamento al que pertenezca el municipio o distrito beneficiario de asignaciones directas o su delegado, por su período de gobierno; y el alcalde del municipio o distrito beneficiario de asignaciones directas, por su período de gobierno.

La secretaría técnica de este OCAD es ejercida por la secretaría de planeación o la entidad que haga sus veces del respectivo municipio o distrito.

Para los municipios y distritos con ingresos recibidos en el año inmediatamente anterior inferiores a los 2.000 smmlv la Comisión Rectora es la encargada de dar los lineamientos para la conformación del OCAD.

4. La equidad territorial en la distribución de las regalías, según las Leyes 1606 de 2012 y 1744 de 2014

Como señalé anteriormente, el régimen de regalías existente antes de la expedición del Acto Legislativo 05 de 2011 y su posterior desarrollo a través de la Ley 1530 de 2012, se caracterizó por presentar una significativa inequidad territorial al disponer que en promedio el 80% de las regalías se distribuían mediante asignaciones directas a los departamentos, municipios y distritos productores y a los municipios y distritos portuarios, dejando, en

promedio, solo un 20% con destino al Fondo Nacional de Regalías a través del cual los demás entes territoriales, mediante la gestión de proyectos de inversión, podían acceder a los referidos recursos, proceso realmente incierto por los vicios politiqueros y, muchas veces de corrupción, que caracterizó la asignación de recursos del mencionado Fondo. Al exagerado porcentaje de las regalías directas es necesario añadirle la concentración de tales regalías en una pocas entidades territoriales, a sabiendas que el 95% de tales recursos se asignaban a 17 departamentos y a 60 municipios, en razón a que en su jurisdicción se explotaban hidrocarburos y carbón que son los recursos naturales que más generan regalías.

Bajo tal régimen, 783 entidades territoriales (32 departamentos y 751 municipios) participaban en la asignación de las regalías directas, situación que dejaba a 353 municipios, es decir, el 31,3% de los municipios de Colombia; sometidos a la gestión de recursos ante el Fondo Nacional de Regalías, si querían tener la opción de participar en tales recursos, con las limitaciones antes descritas, a sabiendas que tales recursos son de todos los colombianos, razón por la cual en varios municipios nunca se financiaron proyectos con cargo a regalías, sencillamente porque no eran beneficiarios de las asignaciones directas y porque, además, nunca pudieron acceder a los recursos del Fondo Nacional de Regalías.

Ante este panorama, en la materialización del nuevo régimen de regalías, se expidieron las siguientes Leyes: 1606 de 2012 por medio de la cual se decretó el presupuesto del SGR para el bienio del 1 de enero de 2013 al 31 de diciembre de 2014 por un monto de 17.7 billones de pesos, y 1744 de 2014 por la cual se decretó el presupuesto del SGR para el bienio del 1 de enero de 2015 al 31 diciembre de 2016 por un monto de 17.4 billones de pesos.

En la Ley 1606, las asignaciones directas ascendieron a 3.6 billones de pesos, es decir, representaron el 20.3% al coincidir el presupuesto bienal con el período de transición. Sin embargo, en la Ley 1744, una vez vencido el referido período de transición, las asignaciones directas ascienden solo a 1.8 billones de pesos, pues a los entes territoriales productores y portuarios solo les corresponde el 10% del total de las regalías para de esta manera generar más condiciones de equidad territorial y social.

Además, las Leyes en mención consignaron los montos de la participación de los departamentos, teniendo en cuenta los parámetros técnicos para su distribución, en los Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación; de Ahorro y Estabilización, y de Desarrollo Regional. Además se han tenido en cuenta los departamentos, los distritos y los municipios en la distribución de los recursos del ahorro pensional territorial.

Igual situación sucedió con la distribución de los recursos del Fondo de Compensación Regional, en donde se aplica el mayor grado de equidad,

al distribuir, según la Ley 1606 el monto de 3.96 billones de pesos, a razón del 60% en proyectos regionales y del 40% en proyectos locales, es decir, se asignaron alrededor de 1.6 billones de pesos a tales proyectos, monto del cual 1.2 se destinaron a proyectos de impacto local de los municipios más pobres y unos 400.000 millones de pesos a financiar proyectos de los pequeños municipios de Colombia, es decir, los clasificados en cuarta, quinta y sexta categoría que presentaran mayores niveles de pobreza, los cuales antes del nuevo régimen eran los más excluidos en la asignación de recursos provenientes de las regalías como consecuencia de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables.

En la Ley 1744, el Fondo de Compensación Regional participa en 4.5 billones de pesos de los cuales se destinan 1.8 billones de pesos a proyectos locales, de los cuales 1.35 billones de pesos se destinan a proyectos de impacto local de los municipios más pobres y unos 450.000 millones de pesos a financiar proyectos de los pequeños municipios.

Conclusiones

- La explotación de recursos naturales no renovables genera a favor del Estado una contraprestación económica que recibe el nombre de regalía, la cual representa un beneficio en favor de la Nación y pertenece a todos los colombianos, motivo por el cual todos los entes territoriales, bien sea mediante asignaciones directas o mediante la formulación de proyectos pueden participar en la distribución de tales recursos. Sin embargo, antes de la expedición del Acto Legislativo 05 de 2011 y su desarrollo a través de la Ley 1530 de 2012, la asignación de los recursos por concepto de regalías se llevaba a cabo mediante asignaciones directas, cuyos beneficiarios eran los entes territoriales productores y portuarios, y mediante asignaciones indirectas canalizadas a través del Fondo Nacional de Regalías, Ente mediante el cual podían participar los entes territoriales que no eran productores o portuarios, por medio de la gestión de proyectos de inversión; régimen que presentaba una altísima inequidad territorial, pues del total de los recursos por concepto de regalías el 80% tenían el carácter de directas y el 20% en promedio tenían de carácter de indirectas.

- Entre los argumentos que motivaron la reforma al régimen de regalías, materializada mediante expedición del Acto Legislativo 05 de 2011 y su posterior desarrollo a través de la Ley 1530 de 2012; fue la necesidad de generar una verdadera equidad territorial, motivo por el cual se disminuyó el porcentaje de regalías directas al 10%, cuyos beneficiarios siguen siendo los entes territoriales productores y portuarios. En aras de cumplir el propósito de la equidad territorial, se crearon unos Fondos, entre los que se encuentran: el de ahorro y estabilización, el de ahorro pensional de las entidades territoriales, el de ciencia, tecnología e innovación; el de desarrollo

regional y el de compensación regional, entre otros, rescatando de este último Fondo la asignación de recursos para la financiación de proyectos de impacto local, especialmente para los municipios más pobres.

- No obstante lo anterior, el volumen significativo de los recursos de los referidos Fondos se asignan a los departamentos, lo que significa que se ha aplicado una equidad departamental en la distribución de los recursos provenientes de las regalías, pero continua la inequidad relativa en la asignación de los recursos a los distritos y municipios, a sabiendas que tales recursos son de todos los colombianos, pues los aportes del Fondo de Compensación Regional y de Ahorro Pensional de las Entidades Territoriales siguen siendo participaciones bajas, en función de la cantidad de bienes y servicios públicos que los municipios y distritos tienen que proveer a sus comunidades.

Referencias

- Colombia, Congreso de la República. (1994). Ley 141 de 1994. Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. (2002). Ley 756 de 2002. Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. (2009). Ley 1283 de 2009. Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. (2010). Gaceta No. 577 de 2010. Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. (2012). Ley 1530 de 2012. Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. (2012). Ley 1606 de 2012. Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. (2014). Ley 1744 de 2014. Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional. (1995). Sentencia C-567. Bogotá.
- Colombia, Corte Constitucional. (2003). Sentencia C-251. Bogotá.
- Colombia, Presidencia de la República. (1991). Constitución Política de Colombia. Bogotá.
- Colombia, Presidencia de la República. (2012). Decreto 1075 de 2012. Bogotá.
- Sánchez, P. (2009). Hacienda pública municipal en Colombia. Bogotá: Ibáñez.